

UNDIRBÚNINGUR RÝNIFUNDA

30. UTANRÍKISTENGLS ESB

3. Utanríkistengsl – stefna ESB á sviði þróunarsamvinnu, neyðar- og mannúðaraðstoðar

Yfirlit yfir sjónarmið sem taka þarf tillit til vegna sérstöðu Íslands

Samningahópur um utanríkisviðskipti, utanríkis- og öryggismál hefur unnið greinargerð um helstu atriði sem hafa þarf í huga varðandi þann hluta 30. kafla sem lýtur að stefnu Evrópusambandsins (ESB) á sviði þróunarsamvinnu, neyðar- og mannúðaraðstoðar.

Í greinargerðinni er fjallað um regluverk ESB á sviði þróunarsamvinnu, neyðar- og mannúðaraðstoðar. Þar kemur fram að þróunarsamvinna ESB, sem er lykilþáttur í stefnu og framkvæmd ESB, byggir á sömu alþjóðlegu samningum og yfirlýsingum og þróunarsamvinna Íslands, s.s. Þúsaldarmarkmiðum SP um þróun, Monterrey-samþykktinni um fjármögnun þróunar og Parísaryfirlýsingunni um skilvirkni og árangur þróunarsamvinnu.

Með lögum nr. 121/2008 um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands var settur heildarramma um þróunarsamvinnu á vegum Íslands og er ekki gert ráð fyrir að lagabreytinga sé þörf ef til aðildar að ESB kæmi. Jafnframt er ekki gert ráð fyrir að gera þurfi kerfisbreytingar á stjórnsýslu þróunarsamvinnu ef til aðildar kemur.

ESB hefur sett sér markmið um hlutfall framlaga til þróunarsamvinnu. Gert er ráð fyrir að framlög aðildarríkjanna nemi 0,7% af vergum þjóðartekjum árið 2015 og að þau hafi náð 0,56% markinu árið 2010. Í áætlun ESB er gert ráð fyrir hægari vexti framlaga meðal efnaminni ESB ríkja og gert er ráð fyrir að framlög þeirra ríkja nemi 0,33% árið 2015.

Í þingsályktunartillögu um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2011-2014 sem lögð var fyrir Alþingi í febrúar 2011 kemur fram að Ísland stefni að því að ná 0,7% markinu árið 2021, en framlög Íslands námu 0,28% árið 2010 og áætlað er að þau nemi 0,22% árið 2011. Hæst hafa íslensk framlög numið 0,37% af VPT árið 2008.

Samningahópurinn leggur til að á rýnifundum með framkvæmdastjórn ESB verði gefið skýrt til kynna að eftirfarandi atriði þurfi að ræða frekar:

- Framlög Íslands til þróunarsamvinnu og hækkun þar á.
- Ef til aðildar að ESB kæmi yrði Ísland aðili að Evrópska þróunarsjóðnum, en samið er um framlög til sjóðsins. Ræða þarf sérstaklega hvað slík skuldbinding fæli í sér fyrir framlög Íslands til þróunarsamvinnu.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

3. Greinargerð til aðalsamninganefndar um yfirferð rýniblaða í samningahópum

Kafla 30 - Utanríkistengsl – stefna ESB á sviði þróunarsamvinnu, neyðar- og mannúðaraðstoðar

Gerðir rýndar á tímabilinu maí til júlí 2010

Í þessari greinargerð (3) verður gerð grein fyrir stefnu ESB á sviði þróunarsamvinnu, neyðar- og mannúðaraðstoðar sem fellur undir kafla 30 í samningaviðræðunum og yfirferð löggjafar á því sviði. Tæplega 200 gerðir falla undir stefnu ESB á þessu sviði.

Samantekt

Þróunarsamvinna er lykilþáttur í stefnu og framkvæmd Evrópusambandsins (ESB) og hefur ESB sett sér töluleg markmið um hækkun framlaga til þróunarsamvinnu fram til ársins 2015. Í stefnumiðum ESB um þróunarsamvinnu er lögð áhersla á fátækustu þróunarlöndin (e. *Least Developed Countries*) og Afríku sunnan Sahara (e. *Sub-Saharan Africa*).

Gerist Ísland aðili að ESB yrðu framlög til Evrópska þróunarsjóðsins hluti af alþjóðlegri þróunarsamvinnu Íslands, en samið er sérstaklega um framlög til sjóðsins.

Við rýni kaflans kom í ljós að þróunarsamvinna Íslands byggist á sömu alþjóðlegu samningum og yfirlýsingum og þróunarsamvinna ESB, s.s. Þúsaldarmarkmiðum SP um þróun, Monterrey-samþykktinni um fjármögnun þróunar og Parísaryfirlýsingunni um skilvirkni og árangur þróunarsamvinnu.

Með lögum nr. 121 frá 17. september 2008 um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands var settur heildarramma um þróunarsamvinnu á vegum Íslands og er ekki gert ráð fyrir að lagabreytinga sé þörf ef til aðildar að ESB kæmi. Jafnframt er ekki gert ráð fyrir að gera þurfi kerfisbreytingar á stjórnarsýslu þróunarsamvinnu vegna mögulegrar aðildar að ESB.

Þingsályktunartillaga um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2011-2014 var lögð fyrir Alþingi í febrúar 2011, en þar koma fram stefnumið og áherslur Íslands á sviði þróunarsamvinnu á tímabilinu. Þar kemur einnig fram að Ísland stefnir að því að ná 0,7% markmiði SP árið 2021. Í framvinduskýrslu ESB frá 9. nóvember 2010 er tekið fram að mikilvægt sé að framlög til þróunarsamvinnu lækki ekki frekar en áætlanir þess árs gerðu ráð fyrir.

1. Efni kafla

Í þessari greinargerð verður fjallað um þær gerðir sem falla undir 30. kafla og varða þróunarsamvinnu. Gerðunum er skipt í eftirfarandi flokka:

A. Stefna í þróunarmálum (e. *development policy*)

- Almennt (e. *general*)

B. Aðstoð við þróunarríkin (aid to developing countries)

- Matvælaaðstoð (e. *food aid*)

C. Evrópski þróunarsjóðurinn (e. *European Development Fund*)

Evrópusambandið (ESB) og aðildarríki þess er stærsti veitandi þróunaraðstoðar í heiminum og námu framlög 56% af heildarframlögum til þróunaraðstoðar á árinu 2009.¹ Stefna ESB í þróunarsamvinnu byggist á Þúsaldarmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna, Monterrey-samþykktinni um fjármögnun þróunar² og Parísaryfirlýsingunni um árangur þróunarsamvinnu³.

Markvisst hefur verið unnið að því að bæta árangur þróunarsamvinnunnar með aukinni samhæfingu og samræmingu á milli aðildarríkjanna og framkvæmdastjórnarinnar. Í því skyni var Evrópskt samkomulag um þróun⁴ samþykkt í desember 2005. Samkomulagið er í raun aðgerðaáætlun og segir til um ákveðin atriði sem vinna skal að innan sambandsins. Þróunarsamvinna á vegum ESB styður við efnahags- og félagslega þróun og góða stjórnunarhætti auk annarra málaflokka, s.s. á sviði umhverfismála, fæðuöryggis, landbúnaðar og við uppbyggingu innviða samfélagsins. Samkomulagið skiptist í tvo hluta og kveður sá fyrri á um **markmið, áherslur og sameiginlega sýn** ESB og aðildarríkjanna á þróunarsamvinnu. Sérstök áhersla er lögð á afnám fátæktar með Þúsaldarmarkmið Sameinuðu þjóðanna að leiðarljósi, virðingu fyrir mannréttindum og lýðræði og eignarhaldi þróunarríkjanna á þróunarferlinu.

¹ Report from the Commission to the Council and the European Parliament COM(2010)335

² Með Monterrey-samþykktinni frá því 2002, um fjármögnun þróunar, skuldbinda þróunarríki sig til að vinna að efnahagslegum og félagslegum umbótum, að bæta stjórnarfar og viðhalda lögum og reglum. Á móti stefna iðnríkin að því að auka framlög til þróunarsamvinnu, vinna frekar að opnu og sanngjörnu alþjóðaviðskipta- og fjármálakerfi og draga úr skuldabyrði fátækra landa.

³ Í Parísaryfirlýsingunni felst m.a. fjölþjóðlegt átak til að tryggja samræmi milli starfsaðferða og reglna þróunarstofnana, tvíhliða sem marghliða, við starfsaðferðir og stjórnkerfi þróunarlandanna. Í hverju ríki starfa fjölmargir aðilar að þróunaraðstoð. Þannig vinna margir að því að leysa sömu vandamálin og verkefnavinna skarast. Stjórnkerfi þróunarríkja þurfa að sinna mörgum samstarfsaðilum með ólíkar kröfur um t.d. aðferðafræði og skýrslugerð sem leiðir til mikils vinnuálags og óhagræðis fyrir viðtökuríkið. Parísaryfirlýsingin felur í sér aðgerðarlista með mælanlegum markmiðum og tímaáætlun sem skal stuðla að því að yfirlýsingin leiði til áþreifanlegra úrbóta.

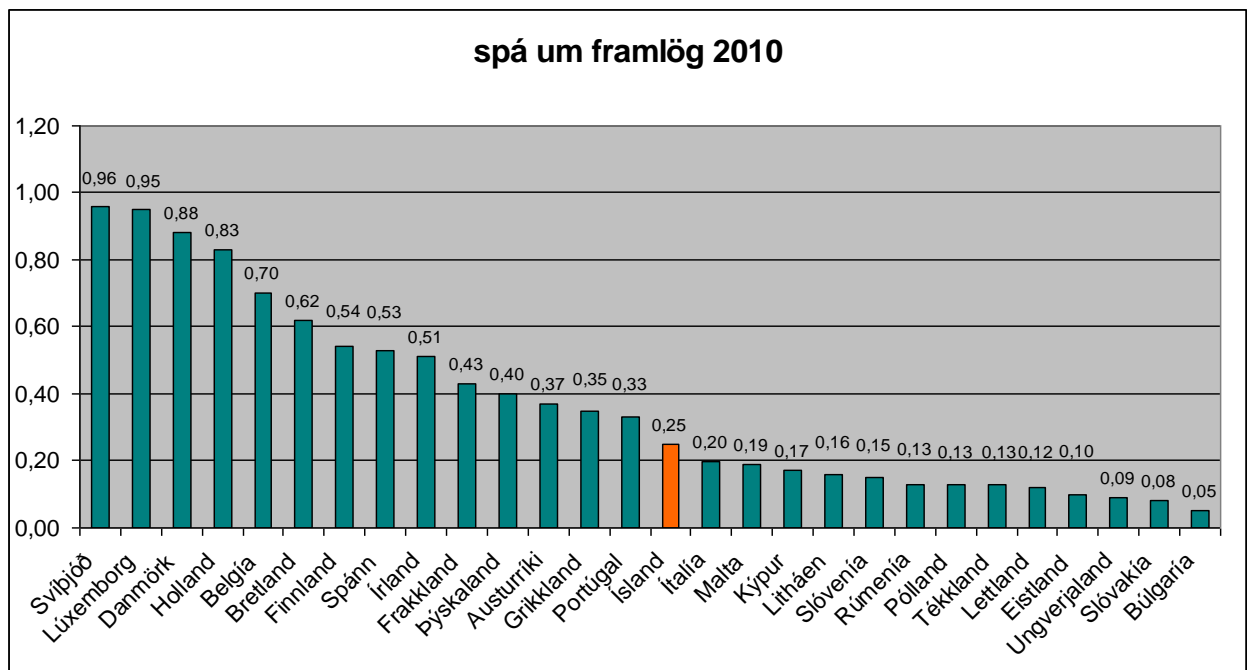
⁴ European Consensus on Development, Official Journal C 46 of 24.2.2006.

Auk þess hefur ESB sett sér markmið um hlutfall framlaga til þróunarsamvinnu. Gert er ráð fyrir að framlög aðildarríkjanna nemi 0,7% af vergum þjóðartekjum árið 2015 og á árinu 2010 nemi þau 0,56%. Áætlunin gerir ráð fyrir hægari vexti framlaga efnaminni ESB ríkjanna sbr. neðangreinda töflu.

| Hlutfall í prósentum af vergum þjóðartekjum sem ríkisstjórnir ESB aðildarríkjanna hafa heitið að leggja fram til þróunarsamvinnu til ársins 2015 | | | | |
|--|---|--|---|--|
| | ESB 15 aðildarríki (Austurríki, Belgía, Danmörk, Finnland, Frakkland, Þýskaland, Grikkland, Írland, Ítalía, Lúxemborg, Holland, Portúgal, Spánn, Svíþjóð og Stóra-Bretland) | | ESB 12 aðildarríki (Tékkland, Kýpur, Eistland, Ungverjaland, Lettland, Litháen, Malta, Pólland, Slóvakía og Slóvenía (Búlgaría og Rúmenía)) | |
| Ár | lágmarks framlög m.v. VÞT | samtals meðaltal framlög m.v. VÞT | lágmarks framlög m.v. VÞT | samtals meðaltal framlög m.v. VÞT |
| 2006 | 0,33% | 0,39% | ... | ... |
| 2010 | 0,51% | 0,56% | 0,17% | 0,17% |
| 2015 | 0,7% | 0,7% | 0,33% | 0,33% |

Heimild: Council Conclusions on MDGs of 24 May 2005 (doc. 9266/05).

Helmingur framlaga ESB skal renna til ríkja í Afríku. Aðildarríkjunum gengur misjafnlega vel að ná þessum markmiðum og hefur hin alþjóðlega efnahagskreppa sett strik í þann reikning hjá fjölmörgum ríkjum. Samkvæmt spá um framlög munu þau nema 0,45-0,46% af vergum þjóðartekjum á árinu 2010.⁵



Seinni hluti samkomulagsins segir til um **framkvæmd** þróunarsamvinnu á vegum ESB og er kveðið á um að stefna ESB og stefna einstakra aðildarríkja skuli mynda eina heild. Skilgreindir hafa verið eftirfarandi áhersluflokkar:

- viðskipti og svæðisbundin samþætting,
- umhverfismál og sjálfbær nýting náttúruauðlinda og innviðir samfélagsins,

⁵ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT *Financing for Development – Annual progress report 2010. Getting Back on track to reach the EU 2015 target on ODA spending? (SEC(2010) 420 final, 21.4.2010)*

- vatn og orka,
- dreifbýlisþróun, landbúnaður og matvælaöryggi,
- góðir stjórnunarhættir, lýðræði, mannréttindi og stuðningur við uppbyggingu efnahagskerfisins og stofnana,
- koma í veg fyrir átök og þrot ríkja,
- mannauður (e. *human development*), félagsleg samheldni (e. *social cohesion*) og atvinnumál.

Aðstoðin er síðan veitt eftir þörfum og aðstæðum í samstarfsríkinu.

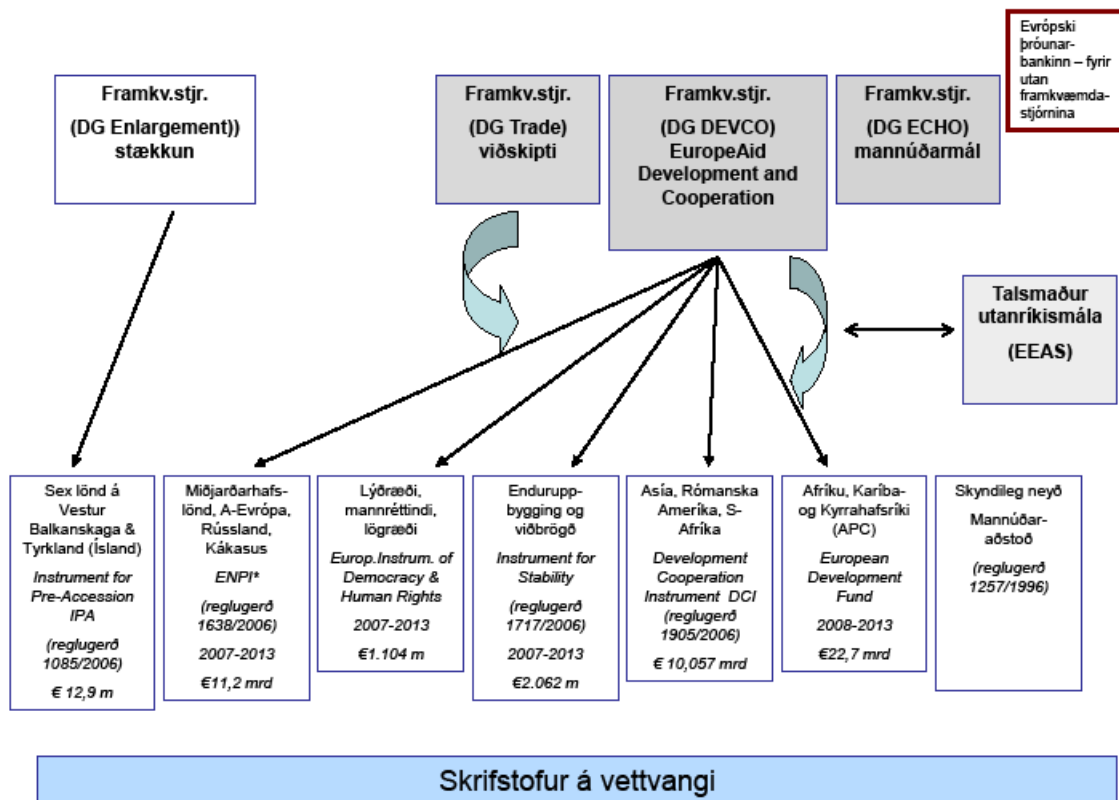
Aðstoð við þróunarríki á vegum ESB er margþætt og koma nokkrar skrifstofur að **stefnumótun, ákvarðanatöku og framkvæmd** hennar. Hinn 3. janúar 2011 voru sameinaðar tvær skrifstofur sem höfðu með þróunarsamvinnu að gera innan ESB. Skrifstofurnar sem sameinaðar voru eru *DG Development* sem fór með stefnumótun í þróunarsamvinnu og *DG EuropeAid* sem fór með framkvæmd þróunarsamvinnu. Nýja skrifstofan ber heitið: *EuropeAid Development and Cooperation (DG DEVCO)* og fer bæði með stefnumótun og framkvæmd þróunaraðstoðar ESB. Meginmarkmiðið með sameiningunni var að auka samræmingu og samhæfingu þróunaraðstoðar ESB ásamt því að mynda einn samskiptahlekk varðandi þróunarmál, í stað tveggja áður (m.a. við EEAS).⁶ Þá fer *DG ECHO* með neyðar- og mannúðaraðstoð, *DG Trade* með viðskiptamál sem varða ACP-ríkin og *DG Enlargement* með samskipti við þau þróunarríki sem hafa verið samþykkt sem umsóknarríki ESB.⁷

Talsmaður utanríkismála og tveir framkvæmdastjórar ESB koma að stefnumótun og framkvæmd þróunarsamvinnu. Catherine Ashton er talsmaður utanríkis- og öryggismála, Andris Piebalgs fer með þróunarmál og Kristalina Georgieva fer með alþjóðlegt samstarf, mannúðarmál og viðbrögð við neyðarástandi. Þá er Fokian Fotiadis framkvæmdastjóri DG EuropeAid Development and Cooperation (DG DEVCO).

Verkaskiptinguna má sjá nánar á skipuriti. Hafa ber í huga að ekki fellur öll aðstoð sem nefnd er á skipuritinu undir framlög til þróunarsamvinnu. Til að flokkast sem þróunaraðstoð þarf aðstoðin að beinast að ríkjum sem eru skilgreind sem þróunarlönd skv. lista þróunarsamvinnunefndar Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD-DAC).

⁶ About EuropeAid Development and Cooperation: http://ec.europa.eu/europeaid/who/about/index_en.htm

⁷ Króatía og Tyrkland flokkast sem “Upper Middle Income Countries” og Makedónía sem “Lower Middle Income Country” skv. OECD-DAC.



Þróunarsamvinna á vegum ESB er **fjármögnuð** á þrens konar hátt. Með framlögum úr Evrópska þróunarsjóðnum (EDF), sem veitir fé til 79 ríkja í Afríku, í Karíbahafi og Kyrrahafi og landa og svæða handan hafsins.⁸ Sjóðurinn fjármagnar Cotonou-samninginn, sem er samningur á milli ESB og aðildarríkja þess og ACP-ríkjanna. Samningurinn fjallar um málefni þróunarsamvinnu, pólitískt samráð og viðskiptamál við ríki á ofangreindum svæðum. Samningurinn var undirritaður 23. júní 2000 en gert er ráð fyrir endurskoðun hans á fimm ára fresti. Samningar við ACP-ríkin ná aftur til ársins 1964 (Yaoundé I og II, 1964-1975 og Lomé I-IV, 1975-2000). Cotonou-samningurinn leggur áherslu á að styrkja pólitískt samstarf og leggja ríkari skyldur á þróunarríkin. Nánar er fjallað um samninginn í greinargerð um utanríkistengsl/utanríkisviðskipti (2).

Framlög í þróunarsjóðinn koma beint frá aðildarríkjunum en fara ekki í gegnum fjárlög ESB. Samið er um framlög til sjóðsins á fimm til sjö ára fresti og spannar nýjasta fjármögnunin, sú tíunda, árabilið 2008-2013. Frá árinu 1993 hefur verið gert ráð fyrir þróunarsjóðnum á fjárlögum ESB, m.a. til að tryggja aðkomu Evrópuþingsins. Þær fyrirætlanir hafa ekki gengið eftir. ACP-ríkin hafa gagnrýnt að ef sjóðurinn yrði á fjárlögum myndi sú meginregla sem ákveðin var með fyrsta Lomé-samningnum, að ACP-ríkin og ESB taki sameiginlega þátt í framkvæmd verkefna samkvæmt samningnum, tapast. Hver fjármögnun spannar um fimm ár og frá 1964 er það sama tímabil og samningar um þróunarsamvinnu (Yaoundé, Lomé og Cotonou).

Fjármögnun EDF fyrir árabilið 2008-2013 er um 22,7 milljónir evra og skiptist á eftirfarandi hátt:

⁸ ACP og OCT (African, Caribbean and Pacific countries og Overseas Countries and Territories).

| EDF 2008-2013⁹ | þúsundir |
|----------------------------------|----------------|
| ACP | €21.966 |
| OCT | €286 |
| Rekstur og framkv. | €430 |
| Samtals | €22.682 |

| ACP | þúsundir |
|---|----------------|
| Landa- og svæðaverkefni | €17.766 |
| Svæðisbundið samstarf og samst. á milli ríkja | €2.700 |
| Fjárfestingar | €1.500 |
| Samtals | €21.966 |
| OCT | €286 |
| Rekstur og framkv. | €430 |
| Samtals | €22.682 |

Þróunarsamvinna er einnig fjármögnuð beint af fjárlögum ESB, annars vegar með „Áætlun um þróunarsamvinnu”¹⁰ (e. *Development Co-operation Instrument, DCI*) og hins vegar með „Fjármögnunarleið evrópskrar nágrannastefnu og samstarfsríkja”¹¹ (e. *European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI*¹²), en nánar er fjallað um þá reglugerð í kaflanum um utanríkistengsl. DCI fer með samstarf við þau ríki sem ekki falla undir hina sjóðina tvo (EDF og ENPI), þ.e. ríki í Asíu, Rómönsku Ameríku og Suður-Afríku. DCI fer einnig með stuðning við þematísk málefni allra þróunarríkja. Þematísku málefni eru: mannauður, umhverfismál og sjálfbær nýting náttúruauðlinda, samstarf við borgaralegt samfélag og héraðsyfirvöld, að bæta matvælaöryggi og samstarf á sviði fólksflutninga og málefni hælisleitenda.

Framlög til DCI nema á árabílinu 2007-2013:

| DCI 2007-2013 | þúsundir |
|-------------------------------|----------------|
| Landfræðilegar verkefnastoðir | €10.057 |
| Þematískar verkefnastoðir | €5.596 |
| Sykurbókunin | €1.244 |
| Samtals | €16.897 |

⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_en.htm.

¹⁰ Regulation (EC) No 1905/2006 of the European parliament and of the Council of 18 December 2006 establishing a financing instrument for development cooperation.

¹¹ Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument.

¹² Alsír, Egyptaland, Ísrael, Jórdanía, Líbanon, Marokkó, Palestína, Sýrland, Túnis og Líbía. Armenía, Aserbaidsjan, Hvíta-Rússland, Georgía, Moldóva og Úkraína.

Auk þess veitir ESB fé til mannúðaraðstoðar. DG ECHO fer með neyðar- og mannúðaraðstoð í samræmi við reglugerð ráðsins nr. 1257/1996. Aðstoðin er veitt á hamfarasvæðum í þróunarríkjum. ESB fer ekki með framkvæmd á vettvangi heldur veitir fé til þeirra sem best eru taldir til þess fallnir, s.s. til frjálsra félagasamtaka, alþjóðlegra samtaka og stofnana Sameinuðu þjóðanna. Mannúðaraðstoðin er að mestu fjármögnuð af fjárlögum ESB en einnig úr þróunarsjóðnum og námu framlög á árinu 2009 930 milljónum evra.¹³ Aðstoðin er veitt hlutlaust og án mismununar.

ESB beitir þrenns konar aðferðum við veitingu þróunaraðstoðar: stuðningi við einstök verkefni (e. *project approach*), stuðningi við einstaka málaflökka (e. *sector programme approach*) og fjárlagastuðningi (e. *budget support*). Samkvæmt 10. fjármögnun Evrópska þróunarsjóðsins er 44% af framlögum veitt sem fjárlagastuðningur.¹⁴

ESB hefur einsett sér að stefna ESB í öðrum málaflökum styðji við stefnu sambandsins í þróunarsamvinnu (e. *policy coherence*), m.a. til að hraða megi framgangi Þúsaldarmarkmiðanna. Orðsending um samræmingu stefnumála¹⁵ var m.a. framlag ESB til leiðtogafundar um Þúsaldarmarkmiðin árið 2005. ESB hefur skilgreint málaflökka aðra en þróunaraðstoð þar sem sérstök áhersla verður lögð á samvirkni á milli stefnumiða. Orðsendingin var endurskoðuð árið 2007 og eru málaflökkarnir nú 12. Þeir eru: viðskipti, umhverfismál, loftslagsmál (nýtt 2007), öryggismál, landbúnaður, fiskimál, félagsmál, þ.m.t. áhrif hnattvæðingar og að efla atvinnustarfsemi og tryggja mannsæmandi vinnu, fólksflutninga, rannsóknir og nýsköpun, upplýsingasamfélagið, samgöngumál og orkumál.

ESB hefur einnig sett siðareglur um samstarf í þróunarsamvinnu sem segir til um verkaskiptingu á milli framkvæmdastjórnarinnar og aðildarríkjanna. Siðareglurnar, sem eru valfrjálsar, byggja á 11 viðmiðum sem miða að því að draga úr umsýslu, nýta fjármagn þar sem þörfin er mest, leggja fé í sameiginlega sjóði og deila kröftum sínum þannig að aðstoðin sé meiri, betri og hraðari. Siðareglurnar voru gefnar út með orðsendingu árið 2007 og byggja á fyrri markmiðum ESB um samhæfingu og samræmingu á milli framkvæmdastjórnarinnar og aðildarríkjanna, m.a. á Yfirlýsingu um stefnu í þróunarsamvinnu frá 2000.¹⁶ Markmiðið er einnig að samræma starfsemi aðildarríkjanna og koma í veg fyrir að mörg aðildarríki starfi í sömu löndum og í sömu málaflökum á meðan önnur lönd og málaflökkar eru látin afskipt. Siðareglurnar byggjast m.a. á reynslu aðildarríkjanna og alþjóðlegum yfirlýsingum s.s. Parísaryfirlýsingunni um árangur þróunarsamvinnu auk Samkomulags um þróunarsamvinnu (e. *European Consensus*) frá 2005.

Siðareglurnar eru valfrjálsar og sveigjanlegar og er ætlað að marka stefnu og aðgerðir aðildarríkja ESB í þróunarsamvinnu. Þær beinast að framkvæmd í samstarfsríkjum, samstarfi milli ríkja og við val á málaflökum sem starfað er í. Viðmiðin gera m.a. ráð fyrir að hvert ríki vinni í fáum málaflökum (tveimur) þar sem það hefur mest fram að færa. Deila skal ábyrgð með öðrum framlagaríkjum og leggja áherslu á lykilmálaflökka sem hafa áhrif á afnám fátæktar. Leggja skal áherslu á fá samstarfsríki og leggja jafnframt fé til ríkja þar sem fáir starfa, t.d. svokölluð þrotríki.

Með Lissabon-sáttmálanum, sem gekk í gildi 1. desember 2009, hefur þróunarsamvinna innan ESB fengið meira vægi í stefnu sambandsins. Framkvæmd sameiginlegrar stefnu í þróunar-

¹³ DG ECHO Annual report 2009.

¹⁴ http://ec.europa.eu/development/how/aid/budget_en.cfm.

¹⁵ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee of 12 April 2005 - Policy Coherence for Development - Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals [COM(2005) 134 final.

¹⁶ Statement by the Council and the Commission of 20 November 2000 on the European Community's development policy.

og mannúðarmálum er nú skýrt á valdsviði ESB sbr. 4. mgr. 4. gr. sáttmála um starfshætti Evrópusambandsins (SSE). Að draga úr og afmá fátækt er nú viðurkennt sem meginmarkmið þróunarsamvinnu sbr. 208. gr. SSE og 3. mgr. 5. gr. SSE. og sem þáttur af utanríkisstefnu ESB sbr. 21. gr. sáttmálans um Evrópusambandið (SE). ESB er skylt að hafa að leiðarljósi markmið um afnám fátæktar í öllum samskiptum við þróunarríkin sbr. 1. mgr. 208 gr. SSE gr. og hefur sambandið nú lagagrundvöll til að taka ákvarðanir um mannúðaraðstoð sem eru aðgreindar frá ákvörðunum um þróunarsamvinnu sbr. 214 gr. SSE.¹⁷

Eins og fram kemur í álitni meirihluta utanríkismálanefndar (137. löggjafarþing, þingskjal 249) byggist þróunarsamvinna Íslands á sömu alþjóðlegu samningum og yfirlýsingum og þróunarsamvinna ESB. Má þar helst nefna Þúsaldarmarkmið SP, Monterrey-samþykktina og Parísaryfirlýsinguna.

2. Mikilvægustu gerðir

- *Council Regulation (EC) No 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid.*
Reglugerð ráðsins (EB) nr. **1257/96** frá 20. júní 1996 um mannúðaraðstoð.
- *Regulation (EC) No 1905/2006 of the European parliament and of the Council of 18 December 2006 establishing a financing instrument for development cooperation.*
Reglugerð (EB) nr. **1905/2006** frá Evrópuþinginu og ráðinu frá 18. desember 2006 sem setur á fót fjármögnunarramma fyrir þróunarsamvinnu.
- *Council Regulation (EC) No 617/2007 of 14 May 2007 on the implementation of the 10th European Development Fund under the ACP-EC Partnership Agreement.*
Reglugerð ráðsins (EB) nr. **617/2007** frá 14. maí 2007 um framkvæmd 10. fjármögnunar Evrópska þróunarsjóðsins samkvæmt ACP-EC samstarfssamningnum.
- *Council Regulation (EC) No 215/2008 of 18 February 2008 on the Financial Regulation applicable to the 10th European Development Fund.*
Reglugerð ráðsins (EB) nr. **215/2008** frá 18. febrúar 2008 um fjármálareglugerðir sem gilda um 10. fjármögnun Evrópska þróunarsjóðsins.
- *Council Regulation (EC) No 953/2003 of 26 May 2003 to avoid trade diversion into the European Union of certain key medicines (11.70.10).*
Reglugerð ráðsins (EB) nr. **953/2003** frá 26. maí 2003 til að koma í veg fyrir að ákveðin lykillýf séu flutt inn á evrópskan markað.

¹⁷ Consolidated version of the Treaty of the Functioning of the European Union, C/115/47, 9.5.2008.

3. Áhrif kafla

Með lögum nr. 121 frá 17. september 2008 um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands er settur heildarramma um þróunarsamvinnu á vegum Íslands. Lögin setja markmið og taka á aðferðum, verklagi og framkvæmd þróunarsamvinnu og neyðar- og mannúðaraðstoðar á vegum stjórnvalda.

Í álit framkvæmdastjórnarinnar frá 24. febrúar 2010 er gerð sú athugasemd að ekki sé að finna ákvæði um bann við mismunun í verklagsreglum utanríkisráðuneytisins um neyðar- og mannúðaraðstoð félagasamtaka líkt og í reglugerð EB nr. 1257/1996. Afstaða utanríkisráðuneytisins var að þrátt fyrir athugasemd ESB hafi í verklagsreglunum verið tekið á banni við mismunun. Við gerð nýrra verklagsreglna um neyðar-, mannúðar- og þróunaraðstoð á vegum utanríkisráðuneytisins og Þróunarsamvinnustofnunar Íslands árið 2010 var ákveðið að kveða skýrar á um bannið með hliðsjón af reglugerðinni. Er staðfest í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá 9. nóvember 2010 að verklagsreglurnar séu í samræmi við reglugerðina.

Eins og fram hefur komið er hluti þróunaraðstoðar ESB fjármagnaður af fjárlögum sambandsins. Reglugerð ráðsins nr. 1905/2006 setur á fót slíkan fjármögnunarramma og kemur í stað hinna ýmsu landfræðilegu og þematísku verkfæra sem áður höfðu verið notuð við framkvæmd þróunarsamvinnu. Framlög samkvæmt reglugerðinni koma af fjárlögum ESB skv. reglum þar að lútandi. Framlög Íslands, ef til aðildar kæmi, yrðu því hluti af heildarframlögum til fjárlaga sambandsins.

Evrópski þróunarsjóðurinn er fjármagnaður sérstaklega af aðildarríkjum ESB. Um 10. fjármögnunina gilda reglugerðir nr. 617/2007 og 215/2008. Sérstakar reglur gilda um hlutfall einstakra ríkja og framlög þeirra. Núverandi fjármögnun sjóðsins spannar árabilið 2008-2013.

Reglugerð ráðsins nr. 953/2003 var sett til að koma í veg fyrir að lyf vegna alnæmis, malaríu, berkla og tengdra sjúkdóma, sem eru ætluð til markaðssetningar í þróunarríkjunum séu flutt aftur inn á evrópskan markað á lægra verði. Ef til aðildar kæmi yrði reglugerðin bindandi hér á landi.

Íslensk stjórnvöld settu árið 2005 markmið um aukin framlög til þróunarsamvinnu. Gefin voru út stefnumið sem byggðu m.a. á Þúsaldarmarkmiðum SP og Monterrey-samþykktinni um fjármögnun þróunar. Þau stefnumið runnu út í árslok 2009. Ný lög, nr. 121/2008, voru samþykkt á Alþingi 17. september 2008 og skal utanríkisráðherra samkvæmt þeim leggja fram tillögu til þingsályktunar á Alþingi annað hvert ár um áætlun stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands til fjögurra ára í senn. Í áætluninni skal greint frá framlögum til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu og hvernig þau skiptast á grundvelli stefnumiða Íslands í þróunarsamvinnu. Einnig skal í áætluninni taka fram fyrirhugað hlutfall framlaga til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu af vergum þjóðartekjum. Þingsályktunartillaga um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands var lögð fyrir Alþingi þann 17. febrúar 2011.

Í framvinduskýrslu ESB frá 9. nóvember 2010 er tekið fram að mikilvægt sé að framlög Íslands til þróunarsamvinnu lækki ekki frekar.¹⁸ Þar er gert ráð fyrir að framlögin nemi á 0,28% af VPT á árinu 2010.

Matvælaaðstoð og sérstakar aðgerðir til að styrkja fæðuöryggi eru mikilvægt tæki í þróunarsamvinnu ESB. Áður giltu sérstakar reglur um matvælaaðstoð, en með reglugerð (EB) nr. 1905/2006 er veiting slíkrar aðstoðar gerð hluti af þematískum stuðningi. Miðað er við að bæta matvælaöryggi og nota matvælaaðstoð einungis þegar mannúðaraðstæður krefjast. Er

¹⁸ Iceland 2010 Progress Report (COM(2010)660)).

Það m.a. gert til að raska ekki jafnvægi á matvælaframleiðslu og á mörkuðum, sérstaklega í þróunarríkjunum. ESB og aðildarríki þess eru aðilar að Matvælaaðstoðarsamningnum frá 1999 (e. *Food Aid Convention*). Samningurinn, sem upphaflega var gerður árið 1967, hefur það að markmiði að stuðla að fæðuöryggi í heiminum og auka getu alþjóðasamfélagsins til að mæta neyðarástandi og annarri matvælaþörf þróunarríkjanna, en framlög til Matvælasamningsins eru í formi matvæla (fyrst og fremst hveitis).

Samningurinn hefur verið endurnýjaður árlega frá árinu 2000 og gildir nú til 30. júní 2011. Yfirstandandi endurskoðun hefur það að markmiði að hann mæti betur þörfum og vinnulagi við matvælaaðstoð í dag. Auk ESB og aðildarríkja þess eru Bandaríkin, Argentína, Ástralía, Kanada, Japan, Noregur og Sviss aðilar að samningnum.

Aðildarríkjum er ekki skylt að vera aðili að samningnum og þyrfti Ísland því ekki að verða aðili að honum ef til aðildar að ESB kæmi. Ef Ísland kysi þó að gerast aðili er ekki gert ráð fyrir að gera þurfi kerfisbreytingar á stjórnsýslu þróunarsamvinnu vegna þess.

4. Alþjóðasamningar sem falla undir kaflann

Fjallað er um samninga sem falla undir kaflann í greinargerðinni um sameiginlegu viðskiptastefnuna (2).

5. ESB stofnanir og sjóðir og nefndir sem falla undir kaflann

Engar stofnanir ESB falla undir kaflann. Fjallað er um Evrópska þróunarsjóðinn fyrir í greinargerðinni.

Fjöl margar nefndir starfa á vegum ESB og skiptast þær eftir því hvort um er að ræða nefndir sem skipaðar eru utanaðkomandi sérfræðingum og vinna að undirbúningi gerða eða nefndir skipaðar embættismönnum sem fara með innleiðingu og framkvæmd. Sérfræðinganefndir sem fara með málefni þróunarsamvinnu eru 27 og nefndir sem fara með mannúðaraðstoð eru fimm.¹⁹ Ekki er ljóst hver aðkoma íslenskra sérfræðinga yrði að þessum nefndum ef til aðildar kæmi. Kortleggja þarf nefndirnar og störf þeirra og mögulega þátttöku íslenskra sérfræðinga í þeim.

Á framkvæmdastiginu eru nefndir (*Comitology*) sem hafa þrenns konar hlutverk: stjórnunar-, framkvæmda- og ráðgefandi. Sjö nefndir starfa innan DG DEVCO sem fara með eftirfarandi málefni: fjármögnun þróunarsamvinnu (DCI)²⁰, mannréttindi og lýðræði (EIDHR)²¹, nágrannasamstarf (ENPI)²², þróunarsjóðinn (EDF)²³, málefni Grænlands, stöðugleikasamstarf (IfS)²⁴, og kjarnorkuöryggi (INSC).²⁵ Gera má ráð fyrir þátttöku í einhverjum ofangreindra nefnda en kortleggja þarf betur starfsemi þeirra. Tvær nefndir starfa innan mannúðarskrifstofu framkvæmdastjórnarinnar. Önnur fjallar um almannavarnir og hin um mannúðaraðstoð. Með Lissabon-sáttmálanum voru gerðar breytingar á nefndakerfi Evrópusambandsins sem gera ráð

¹⁹ http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/search_results.cfm, sótt 23.11.2010.

²⁰ DCI: Development Cooperation Instrument

²¹ EIDHR: European Instrument for Democracy and Human Rights

²² ENPI: European Neighbourhood and Partnership Instrument

²³ EDF: European Development Fund

²⁴ IfS: Instrument for Stability

²⁵ INSC: Instrument for Nuclear Safety.

fyrir mun víðtækari aðkomu Evrópuþingsins við undirbúning, innleiðingu og framkvæmd löggjafar.

Annað

ESB leggur mikla áherslu á loftslagsmál og var í febrúar 2010 sett á stofn sérstök skrifstofa (DG) fyrir málaflokkinn DG CLIMA. Áður tilheyrði málaflokkurinn umhverfismálum. ESB hefur sett myndarlegt framlag til verkefna í loftslagsmálum í þróunarríkjum (*fast-start climate funding*) eða sem nemur 4,2 milljörðum evra árlega á árabílinu 2010-2012²⁶.

²⁶ European Council 10/11 December 2009 Conclusions EUCO 6/09.